

“Verzelfstandiging: retoriek, praktijk en praktijkrelevante discussiepunten”

Paper voor het ZBO-Congres “It takes two to tango”

Rijksacademie voor Financiën en Economie

Den Haag, 16 april 2008

Dr. Bram Verschuere

Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde

Hogeschool Gent

bram.verschuere@hogent.be

Inleiding

Deze tekst is een weergave van de presentatie die op 16 april 2008 door Bram Verschuere wordt verzorgd op het ZBO-congres van de Rijksacademie voor Financiën en Economie te Den Haag. Het is een samenvatting van eerder gepubliceerde teksten (Verschuere en Verhoest 2008, Verschuere 2008). Eerst wordt het begrip verzelfstandiging theoretisch gekaderd binnen de ontwikkelingen die uitgaan van het nieuwe overheidsmanagement. In dit eerste deel worden de kernvariabelen van verzelfstandiging volgens het ideaaltypisch NPM-model toegelicht (de “retoriek”). Ten tweede gaan we kort in op de vraag in hoeverre de verzelfstandigde agentschappen in de praktijk dit ideaaltypische model weerspiegelen (de “realiteit”). Ten derde worden enkele discussiepunten aangebracht die het debat over de relatie tussen toezichthouder en agentschap kunnen voeden. Ter verduidelijking: wanneer er in de tekst of tijdens de presentatie over ‘agentschappen’ in algemene zin wordt gesproken, dan wordt daar zowel agentschappen (‘baten-lasten diensten’, interne verzelfstandiging) als ZBO’s (externe verzelfstandiging) mee bedoeld.

Retoriek: “Nieuwsoortige” agentschappen (New Public Management)

Volgens NPM bestaat er zoiets als het ‘ideaaltypisch’ agentschap. NPM-adepten in de bestuurspraktijk van vele Westerse landen hebben getracht om dit model te implementeren, omdat aan deze bestuursvorm een aantal kwaliteiten worden toegeschreven die de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de werking van de overheid kunnen verbeteren. Volgens het NPM-praktijkmodel is verzelfstandiging van publieke dienstverlening een goede zaak, en wel om volgende redenen:

- Managers moeten de vrijheid krijgen om hun organisatie zo efficiënt mogelijk te kunnen beheren.
- In geval van regulatieve of quasi-judiciële beslissingen moet de politieke invloed worden beperkt om op een zo onafhankelijk en objectief mogelijke manier te kunnen nemen.
- Het algemene politiek toezicht moet versterkt worden door het oprichten van onafhankelijke en transparante organisaties die duidelijke en éénduidige doelstellingen hebben die ook meetbaar zijn voor de toezichthouder.

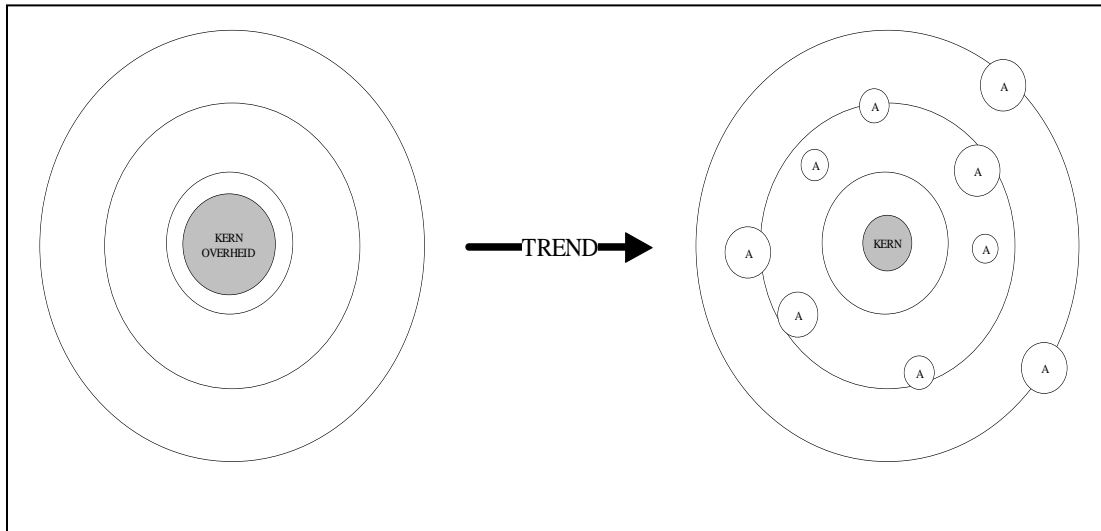
- De publieke dienstverlening moet dicht bij de burger brenger zodat er sneller en gemakkelijker op de wensen en noden van burgers/cliënten kan worden ingespeeld.
- In de overheid moet er expertise worden binnengebracht door aan overheidsorganisaties toe te laten zich te specialiseren, weg van de traditionele grote generalistische bureaucratieën.
- Er moet op organisatieniveau flexibiliteit worden toelaten door soepele beheersregels op maat van de organisatie toe te passen.
- Er moeten partnerschappen worden gestimuleerd en gefaciliteerd tussen agentschap en andere agentschappen of private organisaties (nonprofit, commercieel).

Om bovenstaande assumpties te realiseren schrijft het nieuwe overheidsdenken een ideaaltypisch agentschap voor. In grote lijnen kunnen er vier kenmerken/voorwaarden worden onderscheiden waaraan het ideaaltypische NPM-agentschap moet voldoen. Deze worden hieronder toegelicht. We moeten hier wel benadrukken dat het om ideaaltypische kenmerken gaat, waaraan agentschappen volgens NPM *verondersteld* worden te conformeren. Of het in de *realiteit zo is*, is een andere vraag waar we verder dieper op ingaan.

Ze moeten formeel-structureel van de kernoverheid afgescheiden zijn

Agentschappen zijn formeel afgescheiden van de kernoverheid, al dan niet met eigen rechtspersoonlijkheid (verschil tussen ZBO's en agentschappen). De vroegere grote en monolitische bureaucratieën worden ontkoppeld in een aantal kleinere min of meer formeel eigenstandige entiteiten (agentschappen). Dit is dus vooral een formele kwestie, waarbij organisaties formeel-structureel worden afgescheiden van de kernoverheid. Deze organisaties (zelfstandige 'agentschappen') worden gekenmerkt door een eigen rechtspersoonlijkheid en/of eigen rekeningen en begroting en/of een eigen 'oprichtingsdocument' met beleidskader en missie (en formele taakverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden tussen entiteit en toezichthouder). De onderstaande figuur geeft deze trend naar verzelfstandiging schematisch weer. Voor de grootschalige hervormingsoperaties van het overheidsapparaat werd de overheid gekenmerkt door grote monolitische bureaucratieën (departementen, ministeries) die heel veel deden, en alles zelf deden van beleidsvoorbereiding tot beleidsuitvoering. Met de hervormingen (vaak geïnspireerd door NPM – zie U.K., Nederland en Vlaanderen) werden de bureaucratieën ontkoppeld tot een kleinere kernoverheid waarmee een aantal agentschappen met een specifieke taak verbonden zijn. *(Noot: organisaties die we nu 'agentschappen' noemen bestaan echter al heel lang, zogenaamde 'parastatalen'. Wat nieuw was aan de NPM-hervormingsoperaties is de*

schaal van verzelfstandiging. Een voorheen ongekend aantal organisaties werd op relatief korte termijn van de kernoverheid afgesplitst/verzelfstandigd, zie U.K. Next Steps, of het Nederlandse agentschapsprogramma).



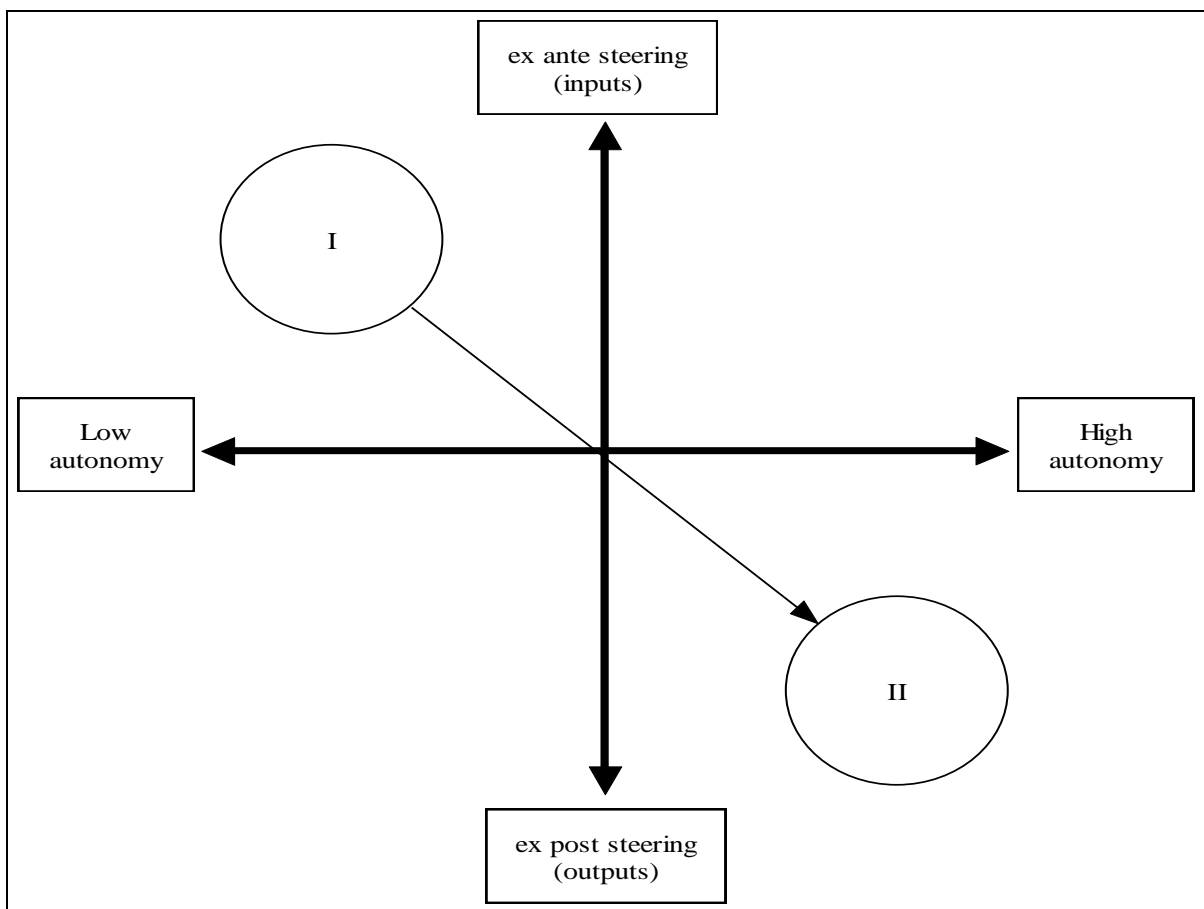
Agentschappen moeten een zekere mate van beheersmatige autonomie hebben

Beheersmatige autonomie heeft betrekking op de mate waarin agentschappen zelf hun beheersmatige beslissingen kunnen nemen. Deze beheersmatige beslissingen hebben bvb. te maken met personeelsbeheer (aanwerven, promoveren vergoeden, ... van personeelsleden) of met het financiële beheer van de organisatie (vb. afsluiten van leningen, verschuiven van budgetten, ...). Tegenover beheersmatige autonomie staat de controle door de toezichthouder op dergelijke beheersmatige beslissingen van de organisatie, bvb. via specifieke regelgeving over en toezicht op beheer, via zogenaamde opgelegde “standard operating procedures”, of via voorafgaandelijke goedkeuring van de toezichthouder op beheersmatige beslissingen. Met andere woorden moet de vraag gesteld worden of het agentschap zelf dergelijke beslissingen kan nemen, of het agentschap bij dergelijke beslissingen onder toezicht valt zodat de beheersmatige beslissingsruimte beperkt is.

Ze worden voornamelijk ex-post gecontroleerd op basis van resultaten (contracten)

Eén van de kenmerken van NPM is de contractualisering van de publieke sector. Er worden steeds meer contracten tussen purchaser van diensten (kernoverheid) en provider van diensten

(agentschap) afgesloten. Deze contracten of beheersovereenkomsten zijn het kader voor de (quasi-)contractuele relatie tussen toezichthouders en agentschappen. In ruil voor overheidsmiddelen wordt het agentschap verondersteld een paar welomschreven prestaties te leveren. Idealiter worden deze prestaties heel specifiek (SMART) omschreven, zijn er indicatoren om de prestaties te meten, en wordt de mate waarin de resultaten worden behaald opgevolgd. Resultaatscontrole op basis van prestaties van agentschappen vervangt de traditionele hiërarchische controle waarbij toezichthouders de overheidsorganisaties aansturen op basis van bijvoorbeeld regelgeving omtrent het gebruik van middelen waar de organisatie zich moet naar schikken, of op basis van bijvoorbeeld goedkeuringstoezicht waarbij beslissingen van de organisatie dienen te worden goedgekeurd door de toezichthouder (bvb. door middel van regeringscommissarissen in de organisatie). Het doel van resultaatssturing is het veronderstelde beter functioneren (prestatiegerichtheid, bedrijfsmatig functioneren, klantgerichtheid) van de overheid en haar organisaties, door de agentschappen te responsabiliseren voor hun resultaten en prestaties.



De bovenstaande figuur geeft de verschuivingen die het gevolg zijn van het nieuwe overheidsdenken aan inzake autonomie en controle van verzelfstandigde agentschappen. Positie I toont de situatie aan waarin agentschappen weinig beheersmatige autonomie hebben/hadden, en waarbij ze vooral hiërarchisch gestuurd werden (o.m. aanwenden van middelen). Positie II toont de NPM-positie aan waarbij agentschappen veel beheersmatige autonomie hebben, en voornamelijk (ex-post) op resultaten worden aangestuurd door de toezichthouder (beheersovereenkomsten, (quasi-) contracten). *(Noot: de in de figuur voorgestelde verschuiving kan in de eerste plaats betrekking hebben op nieuw opgerichte agentschappen in het kader van een hervorming versus. Deze agentschappen worden van in het begin “NPM-like” opgericht. Maar de verschuiving kan ook van toepassing zijn op reeds bestaande agentschappen en ZBO’s. In dat geval wordt de autonomie van deze bestaande agentschappen uitgebreid en/of wordt er een resultaatgerichte sturing ingevoerd (bvb. het gebruik van een beheersovereenkomst waar dat vroeger niet het geval was).*

Agentschappen focussen hoofdzakelijk op beleidsuitvoering

Een laatste assumptie stelt de scheiding voorop tussen beleidsvoorbereiding en beleidsbeslissing aan de ene kant, en beleidsuitvoering aan de andere kant. Dit wil zeggen dat verzelfstandigde agentschappen, als administratieve actoren, het beleid dat door de politici is beslist (wegens het zogenaamde ‘primaat van de politiek’), moeten uitvoeren. De beleidsrol van agentschappen is volgens deze assumptie eerder beperkt. Sommigen (Pollitt et al 2004) betwijfelen echter of de scheiding tussen beleid en uitvoering fundamenteel uitmaakt van de NPM agentschaps-doctrine. Zij zien eerder een scheiding tussen purchaser van diensten (overheid) en provider van diensten (agentschap), en stellen dat ook dienstverlenende (uitvoerende) organisaties door middel van beleidsadvies een rol in de beleidsvorming kunnen spelen (zie bvb. de uitvoeringstoets). Daarnaast zien we dat er in de praktijk veel agentschappen opgericht worden met een expliciete beleidsrol, bijvoorbeeld agentschappen die een bepaald beleidsdomein of een bepaalde economische sector reguleren. Toch kunnen we stellen dat heel wat agentschappen opgericht worden met als expliciete primaire taak het uitvoeren van beleid (onder de assumptie dat ‘kleinere’ agentschappen met een enkelvoudige en uitvoerende taak beter op de job kunnen focussen en klantgerichter kunnen werken).

Praktijk: het ideaaltypische agentschap in de realiteit?

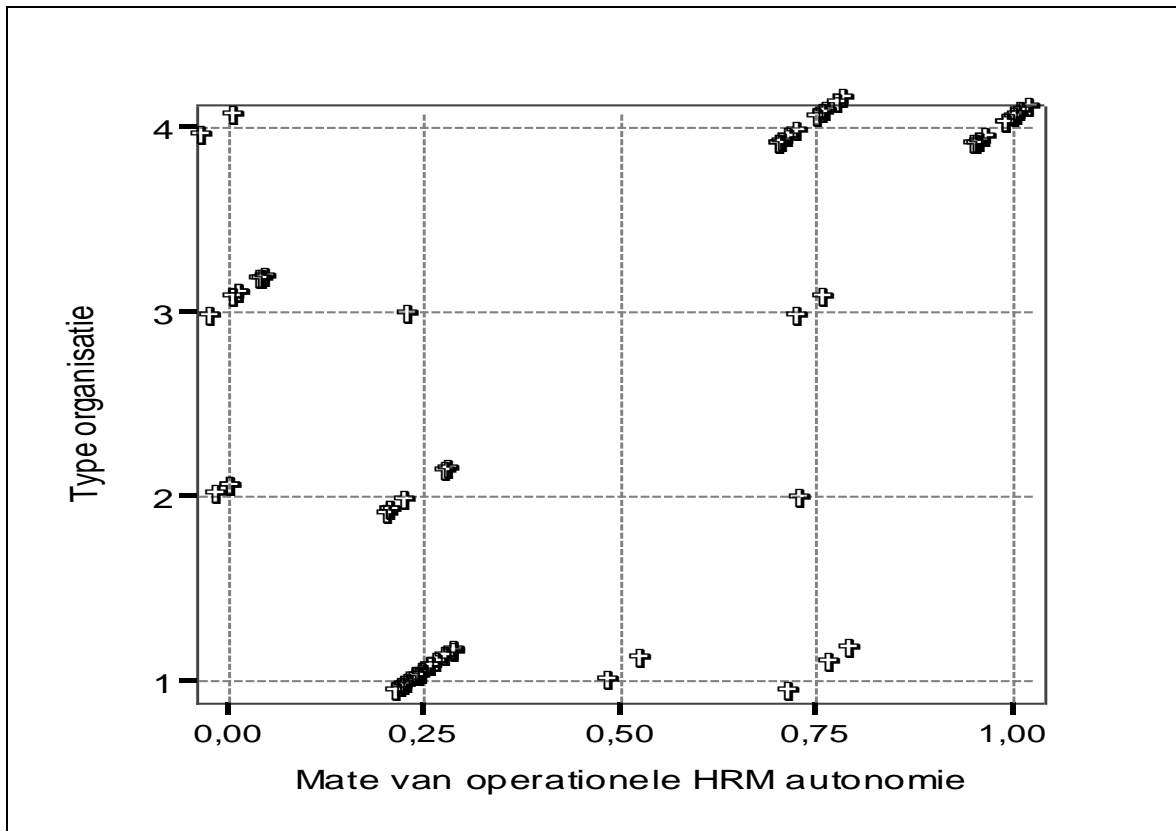
Een belangrijke vraag is echter of het beeld van het ideaaltypische agentschap in de praktijk wel is terug te vinden? Met andere woorden dienen we ons de vraag te stellen in hoeverre de realiteit de retoriek volgt? De data waarop we de hierna volgende analyse baseren hebben betrekking op de situatie in Vlaanderen, waar ik vooral onderzoek heb gevoerd¹. Hoewel de empirische focus beperkt is tot de Vlaamse situatie, levert dit onderzoek enkele belangrijke en generieke punten op voor de praktijkdiscussie over de relatie tussen toezichthouder en agentschap, die ook de Nederlandse praktijk kunnen inspireren (zie derde deel van deze paper).

Beheersmatige autonomie

De onderstaande figuur toont op de horizontale as de mate van beheersautonomie op HRM-vlak, verwijzend naar de mate waarin de organisaties beslissingen kunnen nemen inzake de aanwerving, bevordering, beloning, en evaluatie van individuele medewerkers binnen de geldende statutaire bepalingen. Op de verticale as staan de 4 formeel-legale types van Vlaamse publieke organisaties (type 2&3 zijn intern verzelfstandigd en komen overeen met de Nederlandse agentschappen, type 4 is extern verzelfstandigd en komt overeen met ZBO's). De horizontale as toont de mate van operationele beheersautonomie, gaande van 0 (geen tot zeer weinig autonomie) tot 1 (heel veel tot maximale autonomie), zoals door agentschapshoofden gepercipieerd (we hebben de agentschapshoofden hierover bevraagd, vandaar dat we het over de perceptie van autonomie van agentschappen hebben). De puntenwolk toont alle Vlaamse organisaties in de analyse. Een weergave van de mate van financiële beheersautonomie (d.i. de operationele vrijheid om budgetten te verschuiven tussen begrotingsposten, over jaren, om te kunnen lenen, participeren in andere rechtspersonen en om tarieven voor dienstverlening te bepalen) zou resulteren in een gelijkaardige figuur. Een *eerste vaststelling* heeft te maken met de assumpties van het New Public Management (NPM). Vanuit het NPM wordt verondersteld dat verzelfstandigde agentschappen gebaat zijn met een grote mate van beheersmatige autonomie, omdat dit hen in staat stelt om met de nodige flexibiliteit hun taken – waarvoor zij als verzelfstandigd agentschap verantwoordelijk zijn – op een efficiënte en effectieve manier uit te voeren. Zoals de figuur echter aantoon, genieten niet alle agentschappen (types 2, 3 en 4) van

¹ Dit onderzoek werd gevoerd aan het Instituut voor de Overheid (KU Leuven) door Bram Verschuere, Koen Verhoest en Geert Bouckaert, in opdracht van de Vlaamse overheid (in het kader van het eerste Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, www.steunpuntbov.be).

grote graden van beheersautonomie (zeker voor financiële beheersautonomie is dat niet het geval).

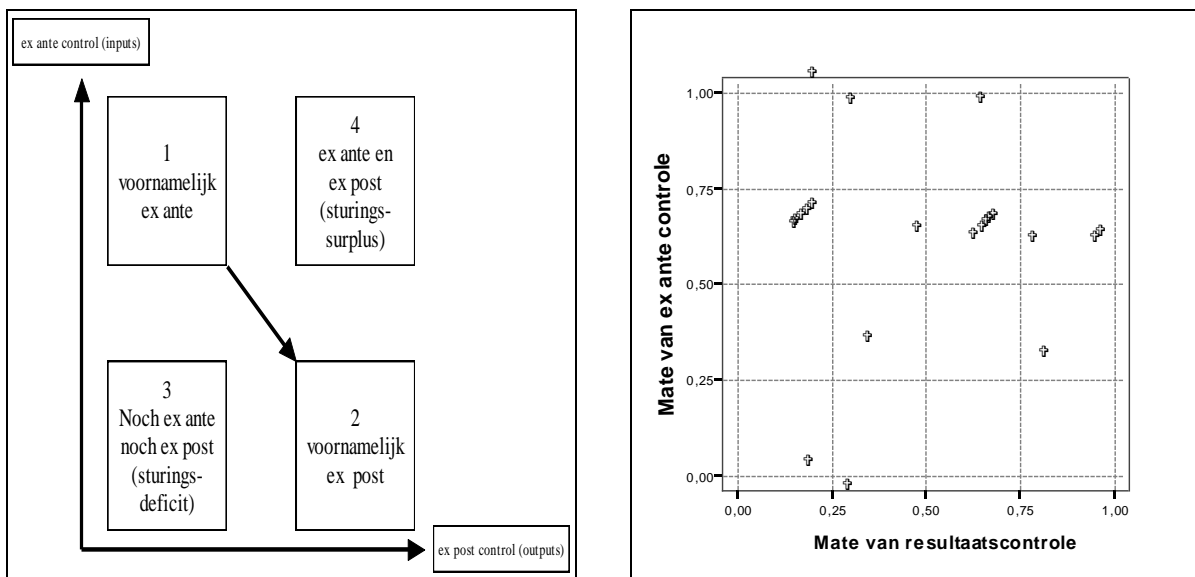


Een *tweede vaststelling* is dat er binnen één en hetzelfde formeel-legaal type nogal wat verschillen bestaan in mate van gepercipieerde feitelijke autonomie. Dit doet vragen rijzen naar het waarom van die verschillen. Welke factoren of omstandigheden liggen aan de basis van het feit dat organisaties die de zelfde formeel-legale status hebben, in de feiten een zeer verschillende mate van autonomie hebben ten opzichte van de toezichthoudende overheid? Ten derde kunnen we ons de vraag stellen of verzelfstandigde organisaties meer autonomie hebben dan andere overheidsorganisaties. Indien deze assumptie – namelijk dat hoe verder de organisatie van de kern van de overheid is verwijderd, hoe meer autonomie deze zal hebben – zou kloppen, dan zouden alle punten in de figuur in de buurt van de diagonale lijn van linksonder naar rechtsboven moeten liggen. Dit is duidelijk niet het geval, wat ons bij een *derde vaststelling* brengt, met name dat formele autonomie niet altijd gelijk is aan de gepercipieerde of feitelijke autonomie. Sommige organisaties van de kernoverheid (type 1) verklaren veel autonomie te hebben, terwijl sommige

extern verzelfstandigde agentschappen (type 4) verklaren weinig tot geen autonomie te hebben, wat beiden contra-intuïtieve posities zijn.

Resultaatscontrole

De empirie voor de Vlaamse publieke organisaties leert ons dat de meerderheid van de Vlaamse agentschappen in de periode 2002-2004 (de periode van de bevraging) nog in aanzienlijke mate op een hiërarchische (ex-ante) wijze aangestuurd worden. Daarnaast blijken de meeste van de extern verzelfstandigde organisaties (EVA's, cf. ZBO's) een aantal elementen te hebben die wijzen op een resultaatgerichte ex post controle. Dit betekent dat er voor de hervormingen van de Vlaamse overheid (BBB – Beter Bestuurlijk Beleid) reeds een tendens was om EVA's op basis van resultaten te gaan sturen. Met BBB, en meer bepaald door de algemene invoering van de beheersovereenkomst, krijgen alle Vlaamse agentschappen te maken met resultaatsturing.



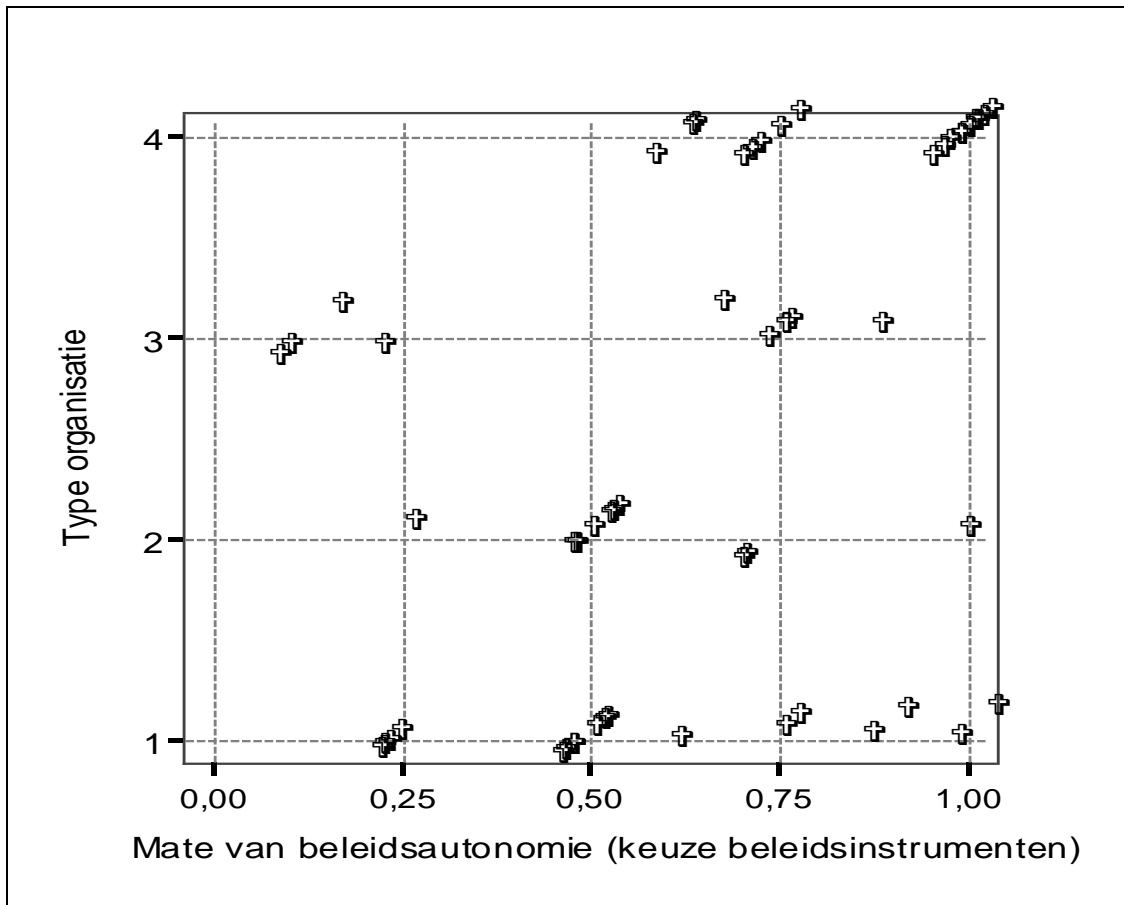
De bovenstaande figuur (rechterkant) toont deze aanstuuringspraktijk van de Vlaamse EVA's (organisatietype 4) vlak voor de invoering van BBB, zoals gemeten via onze bevraging. De agentschappen worden met deze figuur in een tweedimensionaal spectrum geplaatst. Op de verticale as is er de index van ex-ante of hiërarchische sturing, op de horizontale as zien we de mate van ex post resultaatsturing. De figuur leert ons dat de Vlaamse EVA's verspreid liggen in een veld dat bestaat uit verschillende patronen van sturingspraktijken. Hoewel het nieuwe overheidsdenken (NPM) vooral een verschuiving van ex-ante sturing naar ex-post

resultaatssturing bepleit, blijkt dat vele publieke organisaties in Vlaanderen (vlak voor de implementatie van BBB) verklaren van zowel ex-ante als ex-post aangestuurd te worden, hetgeen leidt tot hybride sturingspatronen. In sommige gevallen leidt dit tot sturingssurplus of –overschot, waarbij agentschappen op een intensieve manier zowel ex-ante als ex-post aangestuurd worden. Anderzijds zijn er organisaties die verklaren op geen van beide manieren sterk gestuurd te worden, wat kan leiden tot situaties van sturingsdeficiet of -tekort. Slechts weinig organisaties bevinden zich in de NPM-voorgeschreven zuivere positie (alleen ex post gestuurd). Enkele organisaties beweren nog steeds puur ex-ante te worden gestuurd. Voor een duidelijker theoretisch beeld tonen we op de linkerkant van de bovenstaande figuur een aantal theoretische sturingspatronen in dit twee-dimensioneel assenstelsel. De *belangrijkste vaststellingen* met betrekking tot de aansturing van de Vlaamse publieke agentschappen (in de periode voor BBB) zijn dus dat (1) er een variëteit van sturingspatronen bestaan en er dus ook grote verschillen blijken te bestaan tussen agentschappen wat hun aansturing door de toezichthoudende overheid betreft, en (2) dat de assumptie van NPM (een verschuiving van ex-ante input sturing naar ex-post resultaatsturing) niet bevestigd wordt in de praktijk van de Vlaamse agentschappen, omdat de meerderheid nog altijd in meerdere of mindere mate ex-ante werd aangestuurd, en omdat resultaatsturing (via beheersovereenkomsten) nog niet bij alle agentschappen ingevoerd was of optimaal functioneerde.

Beleidsautonomie

Een derde assumptie van NPM stelt de scheiding voorop tussen beleidsvoorbereiding en –beslissing aan de ene kant, en beleidsuitvoering aan de andere kant. Dit wil zeggen dat verzelfstandigde agentschappen, als administratieve actoren, het beleid dat door de politici is beslist (het primaat van de politiek), moeten uitvoeren. De beleidsrol van agentschappen is volgens deze assumptie eerder beperkt. In de bovenvermelde bevraging zijn we ook nagegaan in welke mate agentschappen beleidsautonomie hebben (bvb. het kunnen beslissen over de doelgroep van het beleid, of over de aan te wenden beleidsinstrumenten). Wanneer we de assumptie van de scheiding tussen beleid en uitvoering naast de verzamelde data voor beleidsautonomie leggen, komen we tot een interessante vaststelling. De onderstaande figuur toont de gepercipieerde mate van beleidsautonomie op het vlak van het kiezen van de beleidsinstrumenten. Deze figuur toont in hoeverre de verschillende types organisaties (cf. figuur 1) zelf hun beleidsinstrumenten kunnen kiezen. We zouden een gelijkaardige figuur kunnen tonen

met betrekking tot de mate waarin de publieke organisaties hun doelgroepen al dan niet zelf kunnen kiezen (een andere indicator van beleidsautonomie).



Het valt op dat heel wat extern verzelfstandigde agentschappen (type 4, cf. ZBO) percipiëren van een hoge mate van beleidsautonomie te hebben ten opzichte van de toezichthoudende overheid. Concreet betekent dit dat die organisaties zelf voor een groot stuk bepalen welke beleidsinstrumenten er moeten worden ingezet om het beleid uit te voeren (of welke doelgroepen er prioritair zijn voor het beleid). Deze bevinding spreekt met andere woorden de NPM-assumptie rond de scheiding van beleid en uitvoering tegen. De bevraging leerde ook dat de meerderheid van Vlaamse agentschappen (ongeveer 75%) verklaart dat beleidsuitvoering hun belangrijkste taak is. Tegelijkertijd echter verklaart 20% dat beleidsvoorbereiding hun belangrijkste rol is, terwijl 5% verklaart dat beleidsbeslissing hun eerste taak is (Verhoest et al., 2003). Ander onderzoek door Rommel (2006) tenslotte concludeert op basis van een case study bij vijf Vlaamse agentschappen dat de scheiding tussen beleid en uitvoering geen model is dat met de realiteit strookt, en dat agentschappen tegelijkertijd betrokken kunnen zijn in zowel voorbereiding als uitvoering van

beleid. (Noot: *gelijkaardige conclusies kunnen worden getrokken op basis van onderzoek in het buitenland voor Italië (Fedele et al. 2005) en Ierland (McGauran et al. 2005)).*

Enkele discussiepunten voor de relatie toezichthouder – agentschap

We eindigen deze paper met enkele discussiepunten voor de beleidspraktijk, die we op basis van het bovenstaande kunnen identificeren.

Autonomie

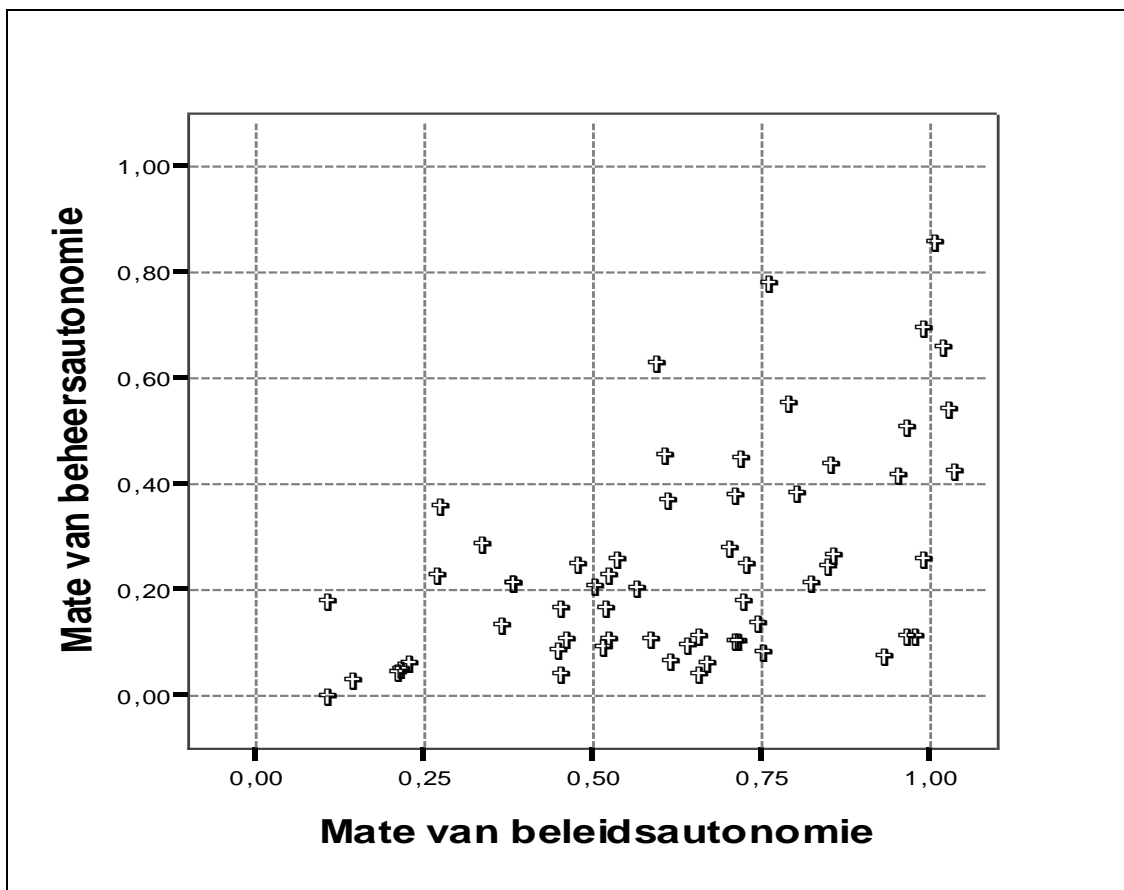
Formele versus feitelijke autonomie

De formeel-legale autonomie van een publieke organisatie hangt voor een groot deel af van het formeel-legaal type waartoe de organisatie behoort. Zo is in Nederland formeel gezien een ZBO autonomer dan een agentschap. Een ZBO staat verder van de kernoverheid af, en heeft een rechtspersoonlijkheid. Hierboven zagen we dat er geen lineair verband bestaat tussen het formeel-legale organisatietype en de mate van (gepercipieerde en/of feitelijke) autonomie. Dit betekent dat een meer autonome formeel-legale status dus niet altijd meer autonomie in de feiten impliceert. Onderzoek door Yesilkagit (2004) toont aan dat de werkelijke of reële autonomie van agentschappen het resultaat is van een samenspel tussen enerzijds de mate van formele autonomie die het agentschap werd toegekend bij de oprichting, en anderzijds de cultuur van agentschap die gradueel ontwikkelt over de tijd. Met andere woorden, de mate van reële autonomie wijkt na verloop van tijd af van de mate van formele autonomie, door allerlei processen in het samenspel overheid-agentschap en onder invloed van specifiek ontwikkelde organisatieculturen. Onderzoek door Pollitt et al. (2004) in vier landen toonde ook aan dat ongeacht de formele mate van autonomie, de mate van sturing door de minister vooral afhangt van de politieke gevoeligheid, de budgettaire omvang en de complexiteit van de taak die het agentschap uitvoert. De conclusie is dat formeel-legale autonomie niet altijd een goede maatstaf is voor de werkelijke organisationele autonomie. Het gaat met andere woorden niet op om te stellen dat extern verzelfstandigde agentschappen (ZBO's) automatisch en in elke situatie méér autonomie ervaren dan intern verzelfstandigde agentschappen (agentschappen). Dit heeft gevolgen, want het toekennen van een bepaalde formeel-legale status aan een organisatie is geen garantie op een bepaalde (veronderstelde) mate van feitelijke autonomie van die organisatie. De focus van de beleidsdiscussie rond verzelfstandiging van publieke taken mag zich dus niet beperken tot de

wenselijke formeel-legale status van de organisatie, maar zou eerder de vraag moeten stellen van welke autonomie nodig is voor welke taak, ermee rekening houdend dat de feitelijke autonomie ook dynamisch is en kan evolueren doorheen de tijd.

Autonomie als een multi-dimensioneel concept

Autonomie is niet enkelvoudig, maar eerder een multi-dimensioneel concept (Christensen 1999, 2001). Een organisatie kan eigen beslissingsbevoegdheden hebben op het vlak van beheer (HRM, financiën), maar ook op het vlak van beleid (keuze van doelgroepen van beleid, of van beleidsinstrumenten bvb.). Wanneer we de organisaties individueel bekijken, blijken er spanningen te zijn tussen de verschillende soorten autonomie binnen éénzelfde organisatie. Ten eerste zou kunnen beargumenteerd worden dat het hebben van beleidsautonomie pas kan renderen wanneer daar voldoende beheersautonomie tegenover staat. Om beleid uit te voeren moet men immers ook controle hebben over de middelen om dat beleid vorm te geven.



Uit de bovenstaande figuur (resultaat van de bevraging in Vlaanderen) blijkt dat er veel organisaties zijn die wel heel wat beleidsautonomie hebben, maar geen beheersautonomie, wat tot een paradoxale situatie leidt of kan leiden. Deze organisaties zijn in de rechterbenedenhoek van de figuur te vinden die verklaren veel beleidsautonomie maar geen beheersautonomie te hebben, een illustratie van de hierboven geschetste paradox. Ten tweede kunnen er spanningen zijn tussen autonomie als mate van vrijheid voor de organisatie op het vlak van beheer en beleid, en het kunnen gebruiken van die vrijheid (wat afhankelijk is van eventuele aan- of afwezigheid van beperkingen op die vrijheid). Zo kan een bepaalde organisatie wel zeer uitgebreide beheers- en beleidsvrijheden hebben, ze kan echter tegelijkertijd in die vrijheden beperkt worden. Een voorbeeld is de organisatie die veel financiële zelfstandigheid heeft (zelf haar inkomsten binnenhaalt, niet al te afhankelijk van de overheid voor inkomsten) maar geen beheersautonomie. Dergelijke organisaties kunnen door het gebrek aan beheersvrijheid amper voordeel halen uit het zelf mogen verwerven van inkomsten. Daarom is een (beleids)discussie over autonomie van een agentschap slechts optimaal, als alle dimensies van autonomie beschouwd worden. Bij de vormgeving van een agentschap is het belangrijk aandacht te hebben voor potentiële spanningen tussen vormen van autonomie (bijvoorbeeld veel beleidsautonomie zonder beheersautonomie) en om gemaakte keuzes beter te motiveren. De conclusie is dat noch beleidsautonomie alleen, noch beheersautonomie alleen kan gebruikt worden om de reële vrijheidsgraden van de organisatie te meten. De totale autonomie of de uiteindelijke autonomie van een organisatie zal de resultante zijn van de mate waarin een organisatie autonoom is op verschillende vlakken (personeelsbeheer, financieel beheer, beleid, ...).

Resultaatssturing

Een overheid die beslist om taken van publieke dienstverlening te verzelfstandigen – zoals recentelijk de Vlaamse overheid in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid – zal moeten zoeken naar de optimale balans tussen de graad van toegekende autonomie en de aansturing van het agentschap. Enerzijds dient het agentschap voldoende vrijheidsgraden te krijgen om haar taken op een flexibele en efficiënte manier te kunnen uitvoeren (“let the managers manage”), anderzijds moet er toch altijd een minimale (politieke) aansturing op de activiteiten van het agentschap zijn, vanuit het oogpunt van verantwoording en democratische controle. Sommige auteurs (Koppell 2003, Flinders & Smith 1999) stellen dat het voor de verzelfstandigende overheid essentieel is om in de zoektocht naar meer economische efficiëntie (onder de assumptie dat agentschappen beter presteren dan de traditionele overheidsdiensten), ook oog te hebben voor de politieke kosten van

verzelfstandiging (verantwoording en controle door en van verzelfstandigde agentschappen). Hierbij dient te worden aangestipt dat de autonomie-controle balans in de praktijk sterk varieert tussen agentschappen. Ons onderzoek wijst uit dat er een ganse range aan mogelijke autonomie-sturing balansen mogelijk is. Een eerste assumptie behandelt de zogenaamde “political control losses”. In essentie betekent dit dat de democratische politieke controle ondergraven kan worden wanneer agentschappen te autonoom worden. Onderzoek in Noorwegen door Christensen & Laegreid (2004) toont dat een verhoogde verzelfstandiging, een delegatie van bevoegdheden naar agentschappen, gecombineerd met gebrekkige resultaatsturing de positie van managers in het agentschap en in de kerndepartementen versterkt ten koste van de controlemogelijkheden door de politieke verantwoordelijken. Een assumptie die daar diametraal tegenover staat is de zogenaamde “agencification paradox”. In een dergelijke situatie genieten de agentschappen een zogenaamde “valse” autonomie. In ruil voor een uitgebreide autonomie worden agentschappen heel strikt gestuurd, zodat in de feiten de autonomie bijna teniet wordt gedaan (Smullen et al. 2001). Er is onderzocht of er potentieel zulke situaties zouden kunnen voorkomen in Vlaanderen (Verschuere 2007). Vier op twintig onderzochte extern verzelfstandigde agentschappen bleken potentieel in een situatie van “control loss” te zitten of belanden, doordat ze een hoge mate van beleidsautonomie combineren met nauwelijks een sturing op resultaten. Twee tot vijf agentschappen bleken potentieel in een situatie van “valse” autonomie te kunnen zitten of terecht komen, doordat de hoge mate van beheersautonomie die ze bezitten, mogelijks wordt uitgehold door de sterke resultaatsturing en ex ante sturing waaraan ze onderhevig zijn.

We zagen hierboven dat een ideaaltypisch NPM-agentschap een substantiële mate van beheersautonomie combineert met een effectieve resultaatssturing. Dat dit beeld niet altijd even vaak geobserveerd wordt in de Vlaamse praktijk bleek reeds hoger in deze paper. Gelijkaardige onderzoeksresultaten werden geobserveerd in Noorwegen (Laegreid et al 2006), Italië (Fedele et al 2005) en in Ierland (McGauran et al 2005). Met andere woorden wordt ook in die landen een agentschap dat ondubbelzinnig aan de kenmerken van het NPM ideaaltype voldoet, slechts sporadisch vastgesteld. In een studie uit 2004 van vier beleidssectoren (sociale zekerheid, gevangeniswezen, bosbeheer en meteo) in vier landen (Nederland, Verenigd Koninkrijk, Finland en Zweden) door Pollitt e.a. (2004) leren we dat zo’n ideaaltypisch agentschap eerder uitzondering dan regel is. Volgens de analyse van Pollitt e.a. is dit te verklaren omdat “de voorwaarden om een agentschap volgens de NPM voorschriften vorm te geven slechts in een beperkt aantal van de publieke activiteiten voorkomen”. Enkele van die voorwaarden zijn (1) het hebben van een meetbare taak met voorspelbare output zodat resultaten effectief kunnen

gecontroleerd worden, (2) het hebben van een taak met een geringe politieke gevoeligheid, zodat de politieke principalen niet steeds de neiging hebben om tussenbeide te komen in de activiteiten van het agentschap en (3) het van een klein budgettair belang zijn, om evidente redenen (hoe groter het budget, hoe groter het politiek belang, bijvoorbeeld bij begrotingsbesprekingen). Hoewel een grondigere test nodig is, zou bovenstaande hypothese wel kunnen kloppen. De inrichting van het sturingsarrangement van agentschappen stelt dus een aantal uitdagingen aan de verzelfstandigende overheid.

Ten eerste is er het inzicht dat resultaatsturing als voornaamste sturingsinstrument het meest effectief is bij welbepaalde meetbare, weinig politiek gevoelige taken. *Ten tweede* vraagt een optimale verschuiving van input-sturing naar resultaatsturing om een aantal oplossingen voor huidige problemen. Deze omvatten onder meer het oplossen van het gebrek aan strategische sturingscapaciteit bij toezichthoudende overheden, het gebrek aan duidelijke definities van beoogde resultaten en indicatoren, en het gebrek aan integratie tussen beleidscyclus, contractcyclus en financiële cyclus. Centrale ondersteuning is dan ook cruciaal. Ook de uitbouw van interne controle binnen de agentschappen en goed functionerende auditvoorzieningen zijn belangrijk voor de opbouw van vertrouwen tussen agentschap en zijn aanstuurders. *Ten derde* is met de herinvoering van de gemeenschapscommissaris en de afgevaardigde van Financiën als ex-ante controle-agenten bij de EVA's, zoals besloten door de Vlaamse Regering in 2007, de basisidee van BBB ondergraven. Een eenduidige verschuiving van ex-ante inputsturing naar resultaatsturing zal er niet komen en de sturing van de EVA's blijft dus hybride van aard. Nochtans blijkt uit onderzoek (Verhoest 2002) en uit voorbereidend werk voor BBB (Stroobants & Victor 2000) dat de figuur van gemeenschapscommissaris en de afgevaardigde van Financiën, zonder fundamentele wijziging van hun taken en middelen, ineffectief was als controle-orgaan. *Ten vierde* moet er voldoende geïnvesteerd worden in het relatiemanagement tussen de verschillende actoren (minister, kabinet, departement en agentschap), met een duidelijke rolomschrijving, vaste contactpunten, veel overleg en afgesproken gedragsregels. Meer en meer verzelfstandigingsdeskundigen menen dat het misschien zelfs belangrijker is te investeren in de relatie dan in prestatie-afspraken (Van Thiel 2003). Investeren in relatiemanagement zou kunnen vermijden dat men zijn toevlucht zoekt tot ex-ante controlefiguren zoals de gemeenschapscommissaris.

Beleidsrol agentschappen

In het geval van heel wat agentschappen is een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering afwezig. De politieke toezichthouder en in mindere mate de administratieve toezichthouder blijken een substantiële rol te spelen in de uitvoering van het beleid. Tegelijkertijd zien we dat in sommige agentschappen er een grote inbreng is in de beleidsbeslissingen in de voorbereidingsfase en de beslissingsfase van het beleid. We kunnen dus op basis van deze vaststellingen besluiten dat er geen brede kloof is tussen ‘beleid’ (taak van democratisch verkozen politici) en ‘uitvoering’ (taak van administratieve actoren zoals agentschappen), zoals de normatieve praktijktheorie voorschrijft (en soms promoot). Daarnaast tonen de resultaten van onderzoek (Verschuere 2006, 2009) aan dat de mate waarin het agentschap betrokken is in het beleid kan verschillen van beleidsprogramma tot beleidsprogramma. Als tweede punt van discussie is het interessant om de Vlaamse beleidsintenties van Beter Bestuurlijk Beleid te bespreken in het licht van deze empirische vaststellingen. Vlaamse agentschappen na BBB hebben een hoofdzakelijk uitvoerende rol terwijl de beleidsvoorbereiding en de beleidsbeslissing worden toegewezen aan respectievelijk de administratieve toezichthouder (ministerie) en de politieke toezichthouder (minister). Onderzoek voor de Vlaamse situatie toont echter aan dat een dergelijke strikte taakverdeling niet altijd strookt met de realiteit. Dit kan tot een min of meer paradoxale situatie leiden tussen de realiteit en de beleidsintenties van BBB. De Rynck wijst op deze paradox in een interview met De Standaard uit 2004. Volgens De Rynck bezit het agentschap in veel gevallen de noodzakelijke beleids capaciteit, en brengen dergelijke agentschappen zelf de nodige kennis en informatie aan bij kabinetten om zichzelf aan te sturen. Beter Bestuurlijk Beleid maakt echter een expliciete keuze voor de scheiding tussen beleid en uitvoering, waarbij de politiek stuurt en het agentschap uitvoert. De Rynck pleit in die optiek voor meer synergie en samenwerking tussen beide (politieke en ambtelijke) sferen om doelmatig te kunnen omgaan met complexe beleidsproblemen. Naast het feit dat de inmenging van agentschappen in het beleid in veel gevallen de norm is in de praktijk, wordt deze inmenging ook bepleit door de agentschappen zelf. Een belangrijk argument is de nauwe band met en de kennis over het beleidsdomein. Zoals Rommel (2006) stelt “verwacht het veld participatie en inspraak”. De strikte scheiding tussen beleid en uitvoering wordt met andere woorden tot op een zekere hoogte als een bedreiging ervaren door de agentschappen (Jaarverslag MOVI 2005). Een citaat uit een interview met een leidinggevende uit een Vlaams extern verzelfstandigd agentschap (Verschuere, 2006) illustreert deze stelling: *“we zijn tegen een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering, omdat we vandaag in de feiten taken van beleidsvoorbereiding, beheer en uitvoering opnemen ... daarnaast is deze scheiding een*

bedreiging voor onze organisatie en geloven we dat deze evolutie ook het beleid niet ten goede zal komen. We hebben ondertussen veel knowhow opgebouwd, en het zou geen goed idee zijn om deze expertise weg te nemen ... ook zou het departement in de toekomstige situatie deze kennis zelf moeten opbouwen, maar zal deze kennis in hun geval veeleer 'theoretisch' zijn". De vaststelling dat agentschappen soms heel sterk betrokken zijn bij het beleid, dat dit een rol is waar agentschappen zich bewust van zijn, en dat ze deze rol in sommige gevallen zelf claimen is dus een belangrijk gegeven. De toekomst zal moeten uitwijzen in welke mate de retoriek van BBB met haar nadruk op de scheiding tussen beleid en uitvoering, kan verzoend worden met de praktijk in het veld.

Referenties

Christensen, J. (1999). *Bureaucratic Autonomy As a Political Asset*. ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim.

Christensen, J. (2001). *Bureaucratic Autonomy as a Political Asset*. In: Peters, G. and Pierre, J. (Eds) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge, London.

Christensen, T. and Laegreid, P. (2004). Governmental autonomisation and control: the Norwegian way. *Public Administration and Development*, 24 (2).

Fedele, P., Galli, D. and Ongaro, E. (2005). 'Disaggregation, autonomy, contractualization: a clear trend or a blurred mix? The agencification of the Italian public sector', Paper for 3rd COBRA seminar, Leuven.

Flinders, M. and Smith, M. (Eds.) (1999). *Quango's, accountability and reform*. Basingstoke: McMillan, 216p.

Koppell, J. (2003). *The politics of quasi-government*. Cambridge University Press, Cambridge

Laegreid, P., Roness, P. and K. Rubecksen (2006). 'Autonomy and control in the Norwegian civil service: does agency form matter?' In: Christensen, T and Laegreid, P. (Eds.). *Autonomy and rgulation: coping with agencies in the modern state*, Cheltenham:Edward Elgar.

McGauran, A., Verhoest, K. and P. Humphreys (2005). *The corporate governance of agencies in Ireland: non-commercial national agencies*. CPMR report 20/05.

Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. and Smullen, A. (2004). *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke: McMillan Palgrave.

- Rommel, J. (2006). 'Do Flemish agencies accept steering from politicians and departments?' Paper 22nd EGOS Colloquium, Bergen.
- Smullen, A., van Thiel, S. and Pollitt, C. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *B & M*, 4 (28), pp. 190-201.
- Stroobants, E. and Victor, L. (2000). *Beter bestuur: een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie - Voorstellen van de bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat*. 21 december 2000, 228p.
- Van Thiel S. (2003). Lezing over relatiemanagement op studiedag inzake verzelfstandiging 23 mei 2003.
- Verhoest, K. (2002). *Resultaatgericht Verzelfstandigen. Een Analyse Vanuit Een Verruimd Principaal-Agent Perspectief*. Diss.Doc, Faculteit Sociale Wetenschappen, K.U.Leuven, Leuven.
- Verhoest, K., Verschuere, B. and Bouckaert, G. (2003). *Agentschappen in Vlaanderen: een beschrijvende analyse*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Instituut voor de Overheid, K.U. Leuven, 173p
- Verschuere B. (2006). *Autonomy & Control in Arm's Length Public Agencies: Exploring the Determinants of Policy Autonomy*. Doctoraatsthesis, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, 373 blz. + bijlagenboek
- Verschuere B. (2007); The autonomy-control balance in Flemish public arm's length agencies. *Public Management Review*, 9 (1), pp. 109-135.
- Verschuere, B. (2008). *De rol van publieke agentschappen in het beleidsproces: retoriek versus praktijk*. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement. Accepted.
- Verschuere, B. en Verhoest, K. (2008): *Verzelfstandiging en sturing van overheidsorganisaties: inzichten uit recent Vlaams wetenschappelijk onderzoek*. Burger, Bestuur & Beleid, 5 (1).
- Verschuere, B. (2009); *The role of public agencies in the policy-making process: rhetoric versus reality*. *Public Policy and Administration*, 24 (1).
- Yesilkagit, K. (2004). Bureaucratic autonomy, organizational culture and habituation. *Administration and Society*, 36 (5), pp. 528-552.